



A35-WP/212¹
EC/34
27/9/04

ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

ASAMBLEA — 35° PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN ECONÓMICA

Cuestión 27: Reglamentación de los servicios internacionales de transporte aéreo y resultado de la quinta Conferencia mundial de transporte aéreo

DERECHOS Y DEBERES DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS AERONAUTICOS

[Nota presentada por la República de Colombia en nombre de los Estados miembros de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC)²]

RESUMEN

La presente nota de estudio describe algunos avances mundiales y latinoamericanos relacionados con los derechos y deberes de los usuarios de los servicios aeronáuticos, y presenta algunas recomendaciones pertinentes.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Cada vez más, los intereses de los consumidores de servicios de transporte aéreo y otros servicios relacionados ocupan la atención de Gobiernos, aerolíneas, y demás organizaciones vinculadas al transporte aéreo.

1.2 La OACI ha venido elaborando textos de orientación sobre aspectos relativos a los intereses de los consumidores³, al tiempo que efectúa un seguimiento permanente sobre la evolución de este asunto⁴. Este tema fue objeto de amplio análisis⁵ y discusión durante la quinta Conferencia mundial de transporte aéreo (ATConf/5) de 2003, observándose la existencia de diferentes enfoques respecto a

¹ Versión española proporcionada por la CLAC.

² Presentada por 21 miembros (Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela).

³ Como ejemplos podemos mencionar los textos de orientación incluidos en el Doc 9587 “*Criterios y textos de orientación sobre reglamentación económica del transporte aéreo internacional*”, el apéndice 5 al Doc 9626 “*Manual de reglamentación del transporte aéreo internacional*”, el Anexo 9 al Convenio de Chicago y el Doc 9587 que contiene aspectos de protección al consumidor en la compartición de códigos, entre otros.

⁴ Por ejemplo, durante el 33 período de sesiones de la Asamblea llevado a cabo en el año 2001, la Comisión económica convino que el Consejo de la OACI efectuara un seguimiento sobre la evolución de este asunto. Así mismo, el tema fue abordado durante la quinta Conferencia mundial de transporte aéreo (ATConf/5) de 2003.

⁵ Respecto a este tópico, se presentaron y discutieron las notas de estudio WP/13, WP/41, WP/53, WP/57, WP/63, WP/99, WP/95, WP/33 y WP/69.

los derechos y la protección de los consumidores, y sugiriéndose que la OACI preparara textos de orientación sobre las obligaciones de los transportistas aéreos en relación con los consumidores⁶.

1.3 Como conclusión de dichas discusiones, la Conferencia recomendó a los Estados buscar un equilibrio apropiado entre los compromisos voluntarios y las medidas de reglamentación, e invitó a que los Estados buscaran el mayor grado de uniformidad en las medidas adoptadas y a que la OACI continuara vigilando la evolución en la materia⁷.

1.4 El interés por la satisfacción del usuario del transporte aéreo es cada día un asunto de mayor importancia para las aerolíneas, pues atañe directamente con la permanencia y la estabilidad en mercados sujetos a alta competencia y afectados en los últimos años por una crisis generalizada. Si bien algunas asociaciones y autoridades han dado prelación a las prácticas que impliquen adopción de compromisos voluntarios por parte de las líneas aéreas⁸, la creciente insatisfacción de grupos de pasajeros ante la calidad de los servicios o de las medidas voluntarias ofrecidas por las líneas aéreas, ha creado presión política para que se proporcione una serie mas completa de derechos para los usuarios del servicio de transporte aéreo⁹.

1.5 Otros países han adoptado una serie de medidas de reglamentación obligatorias para proteger los intereses de los pasajeros aéreos en materias tales como la compensación por denegación de embarque, cancelación o gran retraso de vuelos¹⁰. Sin embargo, este enfoque ha sido objeto de un amplio debate por la posible incertidumbre jurídica que podría resultar de la aplicación extraterritorial de estos reglamentos, así como por los posibles impactos financieros y las complicaciones operacionales que pudieran surgir de la aplicación de estas medidas.

1.6 Las aerolíneas internacionales, a través de IATA, han manifestado su preferencia por la adopción de medidas que privilegien los compromisos voluntarios de las aerolíneas a las medidas de reglamentación obligatoria¹¹. Respecto a este tipo de medidas, si bien comparten la conveniencia de las compensaciones en cuanto corresponden a áreas bajo su control, han cuestionado la legalidad de las reglamentaciones que buscan responsabilizar a las aerolíneas por demoras que ocurren fuera de su control, presentando incluso acciones legales en su contra¹².

1.7 Se debe tener en cuenta la complejidad de la actividad aérea, que reclama una coordinación de políticas del transporte aéreo internacional, así como la adopción de un marco que responda a las necesidades de los usuarios y a la realidad e intereses de la industria aeronáutica en general.

⁶ Al respecto, ver el documento ATConf/5-WP/111, el cual contiene el informe sobre la cuestión 2.4 del orden del día.

⁷ Ibid.

⁸ Al respecto, ver la Resolución 724 y la Práctica Recomendada 1724 de la IATA.

⁹ Una visión sobre la evolución reciente en la materia puede encontrarse en el documento ATConf/5-WP/13, presentado por la Secretaría de la OACI.

¹⁰ Por ejemplo, el pasado 17 de febrero de 2004, el Diario Oficial de la Unión Europea publicó el Reglamento (CE) núm. 261/2004 del Parlamento europeo y del Consejo, del 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de vuelo, el cual entrará en vigor el 17 de febrero de 2005, en cuyo momento quedará derogado el vigente Reglamento CEE núm. 295/91, del 4 de febrero de 1991.

¹¹ Al respecto, ver por ejemplo el documento “*IATA comments on air passenger rights on the European Union*” de marzo de 2000.

¹² Al respecto, ver nota de estudio CLAC/GEPEJTA/14-NE/18 presentada por la IATA en la XIV Reunión del Grupo de expertos en asuntos políticos, económicos y jurídicos del transporte aéreo, Caracas, Venezuela, 14 al 26 de agosto de 2004.

2. DESARROLLOS REGULATORIOS EN AMÉRICA LATINA

2.1 La CLAC ha considerado que los Estados deben jugar un rol preponderante para garantizarle a los usuarios unas garantías mínimas en términos de protección, atención e información, para lo cual promulgó la Recomendación A14-2 sobre “*Derechos del Usuario*”, en la cual además de recomendar a sus Estados miembros la adopción de unos estándares mínimos sobre la materia, incluyó un texto de orientación denominado “*Cartilla de derechos de los usuarios del transporte aéreo*”¹³.

2.2 De igual manera, la CLAC promulgó la Resolución A15-7 denominada “*Criterios y directrices en materia de servicio al cliente y calidad total*”, en la cual además de recomendar el reconocimiento de una serie de garantías y derechos a los pasajeros, establece una serie de deberes a su cargo y recomienda la implementación de sistemas de atención al usuario por parte de las líneas aéreas, privilegiando los mecanismos de arreglo directo¹⁴.

2.3 Un gran avance de la Resolución A15-7, consistió en incluir un capítulo relativo a los derechos y deberes de los usuarios y de los operadores de servicios aeroportuarios, buscando una visión más equilibrada que preste la debida atención a los intereses de los diferentes actores del mercado.

2.4 Por otro lado, el Comité Andino de Autoridades Aeronáuticas de la Comunidad Andina (CAN) viene efectuando un seguimiento permanente sobre este tema para cumplir con el mandato contenido en el artículo 24 y en una disposición transitoria de la Decisión 582 de la CAN sobre “*Transporte aéreo en la Comunidad Andina*”¹⁵, de acuerdo con la cual “Antes del 30 de junio de 2005, la Secretaría General presentará a la Comisión de la Comunidad Andina, con la opinión previa del Comité Andino de Autoridades Aeronáuticas (CAAA), una Propuesta para la adopción de una norma comunitaria que establezca los derechos y obligaciones de los usuarios de los servicios que prestan las líneas aéreas de la Comunidad Andina”.

2.5 Además y siguiendo las recomendaciones y mandatos antes mencionados, diferentes países de la región latinoamericana han adoptado medidas relativas a la protección de los intereses de los usuarios del transporte aéreo. A continuación se describen algunas de ellas a manera de ejemplo.

2.6 **Bolivia:** La Superintendencia de Transportes es el órgano regulador que surge como resultado de la privatización para atender las fallas del mercado; y que, dentro de esta gestión, se ha creado la oficina de atención al consumidor para atender los reclamos y se ha publicado una “Guía del Usuario”, que orienta a los pasajeros y a usuarios de la infraestructura sobre sus derechos y obligaciones¹⁶. Por otro lado, de acuerdo a lo dispuesto por la Superintendencia¹⁷, todos los operadores de transporte aéreo, ferroviario y servicios aeroportuarios deben contar con Oficinas de Atención al Consumidor o Usuario (ODECO) propias, con el objeto de que los usuarios dispongan de canales más expeditos para la atención de sus reclamaciones.

2.7 **Brasil:** La principal herramienta de apoyo al pasajero es la Resolución Ministerial 676/ C5 del 13/11/00, que trata sobre las condiciones generales del transporte aéreo. En ella figuran

¹³ El texto de las decisiones de la CLAC puede consultarse en la página web <http://clacsec.lima.icao.int>.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ El texto completo de la Decisión 582 de la CAN puede encontrarse en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D582.htm>.

¹⁶ Ver <http://www.suptrans.gov.bo/usuarios.html>.

¹⁷ Ver R.A. 0003/2001 del 24 de enero de 2001, elaborada en concordancia con el D.S. núm. 24505.

derechos y deberes de los pasajeros y de las empresas aéreas. Adicionalmente se han expedido 11 resoluciones ministeriales relacionadas con el tema¹⁸.

2.7.1 Asimismo, se publicó una guía del pasajero, que ha sido distribuida en los aeropuertos del Brasil y se encuentra disponible en el portal de internet de la Dirección de Aviación Civil del Brasil¹⁹. Adicionalmente a la información sobre sus derechos y deberes, los usuarios pueden registrar sus reclamos en un formulario *on line*²⁰.

2.8 **Chile:** Las regulaciones relacionadas con los derechos y deberes de los usuarios se encuentra diseminada en diversos textos tales como el Código Aeronáutico, Decreto Ley 2.564, Decreto núm. 113 del Ministerio de Transportes, DFL 241 de 1960, entre otros. Adicionalmente, la página Web de la DAC de Chile ha publicado la Carta de Derechos de los usuarios²¹ y ha establecido vínculos que permiten la presentación de reclamos *on line*²².

2.9 **Colombia:** La autoridad aeronáutica de Colombia incorporó a la parte tercera de los reglamentos aeronáuticos de dicho país, los aspectos relativos a los derechos y deberes de los usuarios del transporte aéreo regular de pasajeros, toda vez que mediante Resolución núm. 04498 del 15 de noviembre de 2001, se expidió dicha normatividad. Adicionalmente, ha publicado una “Guía de Pasajeros” y a partir de noviembre de 2001, existe en la página Web de la DAC un lugar para “quejas de los usuarios”²³. Asimismo, se ha establecido un esquema de compensación automática para los pasajeros para casos especiales y existe un procedimiento de sanciones aplicables a las aerolíneas.

2.10 **Costa Rica:** Los criterios y orientaciones contenidos en la Resolución A15-7 han sido implementados principalmente en lo relacionado con los servicios aeroportuarios.

2.11 **Cuba:** El Instituto de Aviación Civil de Cuba se ha encargado de adelantar un proyecto de gestión de calidad en el ámbito nacional a través de las normas ISO 9000. Asimismo, ha estructurado un documento denominado “CACSA”, el cual recoge los aspectos que deben tener en cuenta cada una de las empresas cubanas para establecer, documentar, implementar y mantener su propio sistema de protección al consumidor.

2.12 **Ecuador:** La Resolución núm. 002 de 2004 establece las instrucciones que de forma general deberán ser observadas para los contratos de transporte aéreo de pasajeros cuyo origen de vuelo es el Ecuador, independientemente del lugar de emisión o pago. Dicha resolución implementa algunos aspectos relativos a los derechos de los usuarios y se encuentra disponible en la página Web de la Dirección de Aviación Civil de dicho país²⁴.

¹⁸ Ver <http://www.dac.gov.br/legislacao/legemp.asp>.

¹⁹ Ver <http://www.dac.gov.br/passageiros/passageiros2.asp>.

²⁰ Ver <http://www.dac.gov.br/sugestoes/reclamacoes.asp>.

²¹ Ver http://www.dgac.cl/pasajeros/carta/carta_final_ciu.pdf.

²² Ver http://www.dgac.cl/pasajeros/dd_reclamos.asp.

²³ Ver <http://www.aerocivil.gov.co/FrameQ.htm>.

²⁴ Ver <http://www.dgac.gov.ec>.

2.13 **Perú:** Aspectos relacionados con los derechos y deberes de los usuarios de los servicios de transporte aéreo se encuentran incluidos en la Ley de Aeronáutica Civil 27261 y en su respectivo reglamento²⁵.

2.14 **Uruguay:** La Dirección General de Aviación Civil expidió la Resolución núm. 165/97, por la cual implementó la cartilla del usuario, la cual se puede consultar en la página Web de la autoridad aeronáutica²⁶.

2.15 **Venezuela:** El Instituto Nacional de Aviación Civil (INAC) se encuentra desarrollando lo referente a los derechos y deberes de los usuarios y los operadores aéreos, contenidos en el Capítulo II de la Ley de Aviación Civil vigente, así como también mediante la Resolución conjunta de los Ministros de Transportes, Comunicaciones y Ministerio de Fomento núm. 079 y 0839, respectivamente, la cual establece los procedimientos que regulan las reservaciones y los cupos otorgados por las líneas aéreas.

3. **DECISIÓN DE LA ASAMBLEA**

3.1 Se invita a la Asamblea a:

- a) tomar nota de la evolución que el tema de los derechos y deberes de los usuarios de los servicios aeronáuticos presenta a nivel mundial y en particular en la región latinoamericana;
- b) acordar que la OACI continúe vigilando la evolución mundial sobre la materia, con miras a garantizar la uniformidad y armonía de las medidas adoptadas; y
- c) decidir si es viable o necesaria alguna forma de intervención multilateral, tal como la posible elaboración de un código de conducta mundial sobre la materia.

— FIN —

²⁵ Ver http://www.mtc.gob.pe/dgac/normas_legales/principales_normas/ley/27261.pdf.

²⁶ Ver http://www.dinacia.gub.uy/espanol/download/CARTILLA_USUARIO.doc.